

Institucionalismo y desarrollo sostenible en la Amazonia. La Central Hidroeléctrica en el Río Xingu

Josep Pont Vidal

Profesor Titular e investigador Núcleo Altos Estudos Amazônicos (NAEA) Universidade Federal do Pará (UFPA)

josevidal@ufpa.br

Resumen

Se expone la investigación basada en el conflicto social originado por el proyecto de construcción de la hidroeléctrica de Belo Monte (UHB) en el río Xingu (Amazonia oriental, Brasil) y del diagnóstico del “Plan de Desarrollo Regional Sostenible de la Región de Xingú” (PDRS). Se parte de un marco analítico conceptual amplio que intenta combinar los postulados de la corriente sociológica del “Nuevo Institucionalismo” o también denominado “neo-institucionalismo”, y la teoría de la *acción estratégica* (Jürgen Habermas) de los actores políticos, sociales y económicos de esta región caracterizada de periférica. A nivel metodológico, la investigación se basa en la estrategia de la *Grounded theory*, y como conclusiones principales, detecta entre los agentes económicos una postura de *free-rider*.

Palabras clave: Amazonia, Nuevo Institucionalismo, Plan de Desarrollo Regional, desarrollo sostenible.

Abstract

Title: Institutionalism and sustainable development in the Amazon. Hydroelectric Plant on the Xingu River

Describes the research based on the social conflict caused by the planned construction of the hydroelectric plant of Belo Monte (UHB) on the Xingu River (eastern Amazon, Brazil) and the diagnosis of the "Sustainable Regional Development Plan of the Xingu Region (PDRS)". It is part of a broad conceptual analytical framework that tries to combine the tenets of the current sociological "new institutionalism" (also called "neo-institutionalism") and the theory of strategic action (Jürgen Habermas) of political, social and economic actors in this peripheral region. Methodologically the research is based on the *Grounded theory* strategy, and as a major conclusion, a “free-rider” position is detected among traders.

Keywords: Amazon, New Institutionalism, Regional Development Plan, Sustainable Development.

Introducción

Este escrito es el resultado de una investigación basada en el análisis del conflicto social originado por el proyecto de construcción de una hidroeléctrica en el río Xingu (estado de Pará, Amazonia oriental)ⁱ enmarcada dentro del “Plan de Desarrollo Regional Sostenible de la Región de Xingú” -en adelante, PDRS-ⁱⁱ. El conflicto se origina a partir de la decisión gubernamental de dar luz verde a la construcción de la Central Hidroeléctrica de Belo Monte (UHB) en la región. Se trata del proyecto coordinado por diversos Ministerios, que prevé inundar 516 Km², según el *Estudo Impacto Ambiental* y el *Relatório de Impacto* (EIA-Rima), convirtiéndose en la tercera mayor del mundo después de la hidroeléctrica de Três Gargantas (China) e Itaipú (entre Brasil y Paraguay). El PDRS ha estado conformado por unas etapas de análisis de diagnóstico y de pronóstico sobre la situación presente y futura de la región, estructurado por los ejes temáticos: visión histórica, distribución de la población, político-institucional, dinámica económica, infraestructura para el desarrollo, contexto natural y biodiversidad, capital social, estructura de servicios y políticas públicas, poblaciones tradicionales y actores indígenas. La investigación que se describe se circunscribe exclusivamente al análisis del eje político-institucional.

En un escenario político de apoyo gubernamental a la licitación de las obras y a la construcción de la UHB por parte del actual gobierno federal, surgen cuestiones como: ¿Cabén este tipo de mega proyectos dentro de los principios del desarrollo sostenible?, ¿Cómo reacciona la sociedad civil y los sectores afectados frente a este mega proyecto?, ¿Qué propuestas de desarrollo social y económico defienden los diversos actores? Y, por último, ¿qué acción estratégica desarrollan los actores con intereses asimétricos y en conflicto?

Antes de entrar en el debate analítico conceptual y las corrientes teóricas que inspiran la investigación en el posterior estudio y su documentación empírica, se considera necesario exponer, aunque de forma sucinta, una serie de premisas en las que se basa la investigación y este escrito. Estas se pueden resumir en tres: los factores que motivaron esta investigación, la delimitación espacial y territorial en la que se realizó el proyecto y estudio empírico inspirado en la *Groundet theory*, y finalmente el marco referencial analítico-teórico en la que se basa la investigación. La investigación surgió a partir del acompañamiento y realización del citado Plan de Desarrollo, que conjuntamente con otros Planes de Desarrollo del estado de Pará, impulsados por la *Secretaria de Integração Regional* (SEIR) del gobierno de Pará, tratan de establecer las líneas de actuación político-administrativa y de gestión con vistas a un horizonte de los próximos quince años para la amazonia oriental. La principal característica que diferencia este plan de otros planes, lo constituye el conflicto social originado por la construcción de una central hidroeléctrica la cual, por su impacto ambiental, social y económico, tendrá repercusiones estratégicas en la región y en todo el país. Se trata del proyecto coordinado por diversos ministerios para la construcción de la UHB, la cual prevé inundar 516 Km²ⁱⁱⁱ, afectando directamente a varios municipios de la región^{iv}.

Debido a su enorme impacto ambiental y social en la región, ya en la década de los años 80, surgió un fuerte movimiento social que cuestionaba la viabilidad del proyecto, consolidándose posturas diversas de aceptación y de rechazo entre los actores sociales políticos y económicos de la sociedad civil sobre la necesidad de realización del proyecto. Frente a esta situación de incertidumbre, las instituciones gubernamentales y los diferentes niveles de gobierno han mostrado, a lo largo de estos años, posturas y estrategias que comprenden desde críticas a la

construcción de la UHB hasta el claro apoyo al proyecto, considerado por el actual gobierno del Presidente Lula como “prioritario” para el suministro de energía a nivel nacional.



Mapa 1. El río Xingu, en el sistema hidrográfico del río Amazonas

Fuente: http://3.bp.blogspot.com/_s2EYffqolc/S88LzeusTaI/AAAAAAAAAIs/R04lZEBcYJg/s320/m_01.gif

El estudio se inserta espacial y territorialmente en la región de la Amazonia oriental, en la región del río Xingu^v. Siguiendo la terminología *centro-periferia* de Immanuel Wallerstein (1996), la región de la Amazonia no formaría parte propiamente de la *periferia* sino de la denominada “reserva territorial estratégica o espacio de colonización pionera” (Chesnais, 1996, p. 38). Con esta especificidad, la región forma parte de la historia de penetración del capitalismo de frontera, con una lógica de inmanente de dominación que ha fomentado a lo largo de los últimos cuarenta años una disputa por la posesión de tierras, conflictos y contradicciones en áreas rurales y urbanas, fundamentalmente estableciéndose una abismal desigualdad en la apropiación del espacio económico, político, social y territorial.



Mapa 2. Situación de la UHB en la región de Xingú

Fuente: http://www.amazoe.org.br/images/eia_rima_belomonte_montagem_globo.jpg

Leyenda: Leito original do rio (com vazão reduzida): curso original del río (con caudal reducido). Barragem principal: dique principal

El análisis del proceso de la acción de los actores en la región se basa en una estrategia analítica que combina el marco teórico que conforma el Nuevo Institucionalismo (March y Olsen, 1984; Andrews, 2005, entre otros) y la *teoría de la acción* de Jürgen Habermas (1984). El marco analítico del Nuevo Institucionalismo trata de explicar el proceso de toma de decisiones por parte de los actores políticos, y tiene como presupuesto básico la idea de que la configuración de las instituciones afecta al comportamiento de los actores sociales. Algunos autores (Hall y Taylor, 1996; Pereira Prates, 2000) apuntan la existencia de por lo menos tres enfoques: el institucionalismo histórico, el de la elección racional y el sociológico, o también referido como teoría de las organizaciones, mientras que otros autores (Peters, 2003), consideran la existencia de al menos siete enfoques. En la corriente normativa, se acentúa el papel de los actores políticos y de las instituciones como formadores de buenos ciudadanos. La corriente histórica acentúa el papel de decisiones históricas, las cuales tienen influencia en el desarrollo de las instituciones. Finalmente, la corriente sociológica resulta de una síntesis de las anteriores, aunque cuestiona el determinismo histórico dando énfasis a las influencias del contexto social.

Se parte principalmente de la síntesis de la perspectiva sociológica y la histórica Dobbin, 1994, p. 117-153). La perspectiva histórica es fundamental para la comprensión sobre el funcionamiento de las instituciones y las agencias gubernamentales y la acción estratégica de los actores frente y dentro de ellas, puesto que estas son también producto de la acción de los actores. Se trata de una región en la que la presencia del Estado se ha manifestado con unas instituciones lejanas y ajenas a los problemas cotidianos de la población y por la construcción de algunas infraestructuras, que no han contribuido a crear una ciudadanía, sino que esta, frente a proyectos inacabados como la actuación de la *Superintendencia da Amazonia* (SUDAM), ha estado históricamente excluida de tales procesos, favoreciendo la emergencia de actores económicos que han orientado su acción, llenando el vacío y la “ausencia” dejada por el Estado y las instituciones gubernamentales (Pinto, 1980; Costa, 1992; Brito, 1998).

En este contexto, surge inevitablemente la cuestión sociológica: ¿De qué forma surge el orden social? El interaccionismo simbólico de Berger y Luckmann (1988) lo interpreta como un aspecto interno de la dinámica de la sociedad: “el orden social es un producto humano, o más exactamente, una permanente producción del hombre” (*ibidem*, p. 80). Siguiendo esta línea argumentativa, los orígenes de la institucionalización se basa en que “toda actividad humana tiende a convertirse en hábito” (*ibidem*, p. 82). ¿Es posible afirmar que las instituciones son producto de una serie de hábitos que han resultado útiles por parte de los actores? Para los interaccionistas: “habrá institucionalización siempre que se produzca una tipificación recíproca de las acciones, convertidas en hábitos de un determinado tipo de actores” (*ibidem*, p. 84).

El estudio se inspira en la corriente sociológica del Nuevo Institucionalismo, aunque se considera que el enfoque sociológico tradicional adolece todavía de una cierta limitación al comprender la acción social como aspecto secundario. Esta dimensión se profundiza, a partir de la teoría de la diferenciación que realiza Jürgen Habermas (1984), entre *acción racional* y la *interacción social* (acción estratégica). Bajo el término *acción racional* distingue, a su vez, entre *acción instrumental* y *acción estratégica*. Mientras la primera se refiere a la acción de un solo actor que calcula racionalmente los medios para alcanzar un objetivo, la segunda se refiere la coordinación de más de un actor para alcanzar un objetivo. La acción estratégica se basa en una racionalidad dirigida a los fines en la cual el actor procura el “éxito” de sus acciones. Por otro lado, la *acción comunicativa*, se entiende en la que: “los participantes no se orientan principalmente hacia su éxito; persiguen sus metas individuales con la condición de que sean capaces de armonizar sus planes de acción sobre la base de definiciones comunes de las situaciones” (Habermas, *ibid.*, p.286). La armonización de sus acciones por medio de discursos y la búsqueda del consenso aparecen como elementos centrales.

En el conflicto entre los actores de la región estudiada, se parte de las siguientes cuestiones orientadoras. La acción que los actores de la región desarrollan ¿se trata apenas de una acción estratégica orientada tan solo a unos fines? La segunda gira en torno a la cuestión: con la implementación del PDRS, ¿se ha conseguido establecer un mínimo de armonización en la comunicación entre los diversos actores? O, por el contrario, se prefiere la “suma cero” antes de posibilitar acuerdos de cooperación entre los actores. La tercera cuestión se fundamenta en el individualismo metodológico y en la “suma cero” de opciones de los actores, en este caso frente a la acción de impulsar el desarrollo sostenible en la región. Durante décadas, el papel individualista y egoísta de los actores, especialmente los actores económicos, ha conducido a una situación de falta de diálogo para consensuar alternativas. La acción de desforestación ilegal por parte de empresas madereras ha dejado inmensas áreas de bosque tropical al borde del colapso

ecológico, sin que ninguna organización empresarial se pronunciara o denunciara tal situación. A partir de innumerables denuncias, la presión de ONGs y sectores de la sociedad civil, diferentes instituciones y agencias federales han iniciado la operaciones de fiscalización y control de las explotaciones forestales, en el momento que los empresarios causantes de esta situación, anuncian el “deseo de un desarrollo sostenible” de la región. Como postula la elección racional, surge la cuestión: ¿estos empresarios actúan de *free-rider* o de “gorrón”, en un momento en que no tienen otra alternativa que la de unirse a la opción del desarrollo sostenible?

La estrategia de la investigación se inspira en las fases de investigación y en el proceso de teorización denominado *Grounded theory* o “Análisis cualitativo de teorización” (Glaser y Strauss, 1967, 1991). La relevancia de esta estrategia no se basa en la representatividad o en la generalización de los datos obtenidos, sino en aumentar la complejidad del fenómeno a partir de la relevancia de los datos obtenidos. (Fig.1).

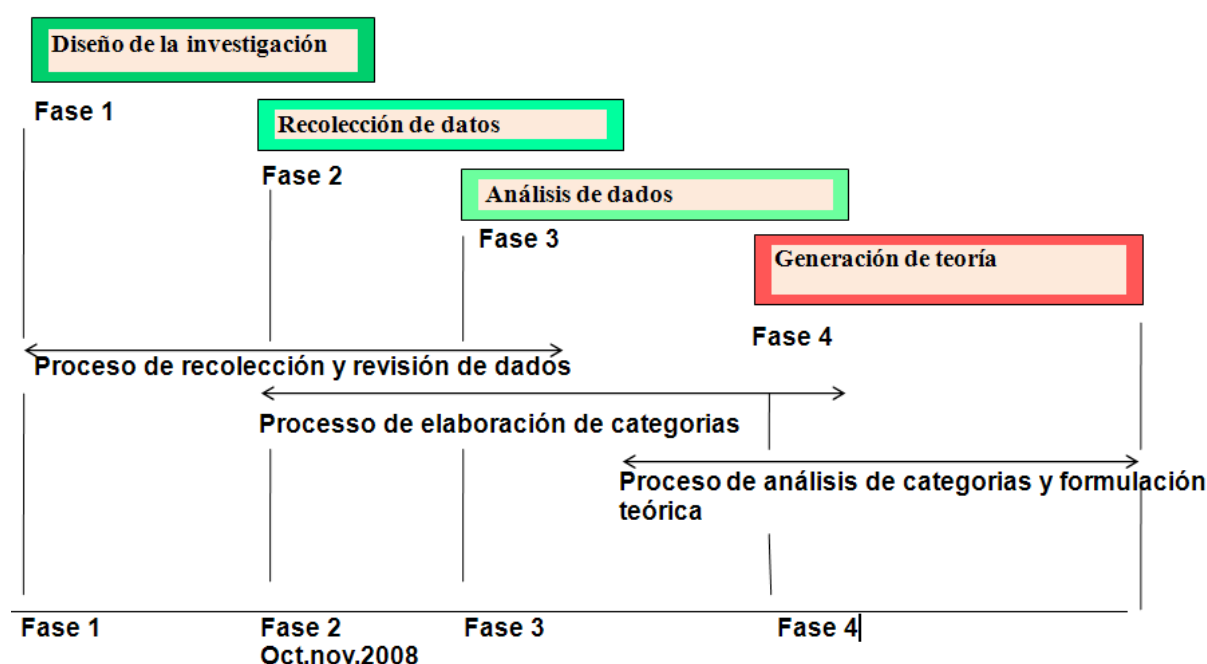


Figura 1. Representación de las fases del “Análisis cualitativo por teorización”

En este contexto metodológico, la metodología cualitativa aparece como especialmente apropiada para el estudio de las instituciones y de los actores sociales, seleccionándose el “análisis de estudio de caso extendido” (Appendini y Nuijten, 2002; Mitchel, 1983). Como técnica de obtención de datos, se han realizado entrevistas semi-estructuradas apoyadas por datos procedentes de cuestionarios. La utilización de métodos cualitativos ha permitido conocer el contexto histórico y actual y obtener información sobre diversas dinámicas de cambios institucionales y de acción de los actores (Cuadro 1).

ACTORES	Número entrevistas	Grabación (en horas)	Cuestionarios (número)	Fecha realización
Institucionales ¹	7	4	0	Oct-nov. 2008
Semi-institucionales ²	10	12	8	Oct-nov. 2008
Extra-institucionales ³	13	13	7	Oct-nov. 2008
TOTAL	30	29	15	

Fuente: elaboración propia

Cuadro 1. Metodología y técnicas utilizadas en la obtención de datos

El escrito consta de tres partes. En la primera, se realiza una breve introducción sobre el desarrollo histórico reciente del institucionalismo en la Amazonia oriental; en la segunda, se recogen los actores sociales e institucionales de la región de Xingu; y finalmente, en la tercera, se analiza la actitud y estrategias institucionales desarrolladas por los actores frente al modelo imperante de desarrollo, específicamente frente al proyecto de la Central hidroeléctrica de Belo Monte.

1. Institucionalismo en la Amazonia oriental

Dado que sobrepasa los objetivos de este escrito, en las líneas siguientes tan solo una descripción sucinta de la compleja historia de la acción del Estado en la región estudiada. La región de Xingu, -como la región Amazónica en su totalidad-, se caracteriza por el bajo nivel de institucionalidad o “frágil institucionalidad” (Torres, 2004, p. 45), apareciendo en mayor o en menor intensidad, según se trate de áreas urbanas o rurales, en el grado de racionalidad en el poder y ejecución de políticas. Históricamente, el Estado brasileño se ha caracterizado por su ausencia en la región, creándose tan solo instituciones de orientación desarrollista que permitían la gestión burocrática desde otros centros del país y correspondiendo a un conjunto de agentes sociales y a unos intereses relativamente “ajenos a los intereses sociales de la Amazonia” (Castro y Hebette, 1989; Castro, Moura y Sà Maria, 1995; Becker, 2005).

Solamente a partir de la década de 1940 se comienza a registrar una intervención planificada del

1 Grupo de actores formado por las instituciones del gobierno federal, gobierno estatal.

2 Actores como *autarquías* e instituciones gubernamentales o que poseen una relación de privilegio y legitimación con el poder en los ámbitos estatal o federal, como son los grupos eclesiásticos.

3 Organizaciones que componen la sociedad civil fuera del ámbito de situación privilegiada: ONG, movimientos sociales, fundaciones, asociaciones.

Estado en la región Amazónica. El contexto burocrático autoritario militar de finales de los años 60 contribuyó a la perpetuación de la falta de garantías laborales y a perpetuar formas de explotación de la mano de obra de carácter pre-industrial. La experiencia desarrollista de las décadas de los años 1960 y 1970 iniciada con la denominada “*Operação Amazônia*”, fue una intervención del Estado más significativa, en el sentido de “planificar, ejecutar y coordinar la expansión de estructuras sociales y productivas capitalistas” (Bunker, 1985, p. 78, cit. Brito, 1998). Esta situación fue determinante en la poca tradición en la resolución de problemas a partir del diálogo social y el consenso, que se refleja en la actualidad en la violencia existente y en la cantidad de homicidios de carácter social y político ocurridos. En esta región se constituyeron fuertes grupos y *lobbys* de carácter extractivo, empresas agropecuarias y madereras, las cuales han dificultado el desarrollo de agentes sociales y de diálogo consensuado.

Para llevar la mano de obra suficiente para colonizar la región, se creó la *Superintendência de Abastecimento do Vale Amazônico* (SAVA), la cual tenía como prioridad ofrecer ayuda a los trabajadores recién llegados de otros estados del Brasil y incentivarlos para que cultivaran alimentos para su auto sustentación. Unos años más tarde, en 1952, se fundó la *Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia* (SPVEA), la cual tuvo un éxito limitado debido a los limitados recursos económicos federales disponibles y a problemas de funcionamiento interno. En los años siguientes “Planes Quinquenales” fueron los responsables de construcción de grandes infraestructuras, como la red de carreteras y el apoyo a los polos agropecuarios.

La reformulación y reestructuración del Estado coincidió con el proceso constitutivo de aprobación de la Constitución de 1988. Durante el primer mandato del Presidente Fernando Henrique Cardoso, se inició una profunda reforma del Estado y de la administración pública que tuvo como consecuencia inmediata los ajustes estructurales. Estos se manifestaron en la apertura comercial, el saneamiento de las finanzas públicas y la reestructuración del sector paraestatal. Durante esta década, se fundaron agencias federales de desarrollo para las regiones menos desarrolladas: *Superintendencia da Amazônia* (SUDAM) y la *Superintendencia do Nordeste* (SUDENE). En el caso de la SUDAM, el Banco da Amazônia (BASA) fue el encargado del financiamiento de los proyectos, siendo la agencia responsable no sólo para el establecimiento de líneas de acción, sino también para la coordinación del desarrollo. Durante la siguiente década de los años 90, la SUDAM mostró su ineficiencia llegando a su quiebra y posterior disolución por decreto gubernamental. Ante el vacío dejado por la SUDAM, se fundó la *Agência Desenvolvimento da Amazonia* (ADA), cuya corta vida se reflejaría en su disolución y la refundación en el año 2008, de la *Nova SUDAN*. Está todavía por demostrar si esta nueva agencia tendrá capacidad para impulsar el proyecto de desarrollo y estar realmente “blindada” ante acciones de desvíos ilegales como sucedió en la extinta agencia.

Diversos estudios (Bunker, 1980) muestran que la política agraria de la Amazonia se ha visto

afectada por “impedimentos burocrático-institucionales”, debido al desempeño de instituciones como la SUDAM y el *Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agraria* (INCRA). Según Bunker, la superposición de objetivos entre las dos agencias tuvo como consecuencia un aumento de los costes, que repercutieron negativamente para la población de pequeños campesinos. En los proyectos de desarrollo -entiéndase crecimiento económico- las instituciones burocráticas actuaron desvirtuando la función modernizadora para la cual fueron concebidas. La conclusión a que lleva el autor es la existencia de “disfunciones” en los órganos del Estado que no permiten unas condiciones para modernizar la agricultura. A pesar de las medidas iniciadas por la movilización de la ciudadanía y las políticas sociales implementadas paulatinamente por el Estado, se conformaron un conjunto de políticas que todavía no han logrado alcanzar la universalización, especialmente en la población rural.

Respecto a las instituciones estatales, en la primera década del siglo XXI, diversas Secretarías del gobierno estatal se encuentran todavía en un proceso de redefinición de funciones, como es el caso de la *Secretaria Especial de Ciência Tecnologia e Meio Ambiente* (SECTAM), durante el mandato del *Partido Social-Demócrata Brasileiro* (PSDB). Según Rocha y Barbosa (2003, p.75):

“su acción también se perjudica por falta de definición y división de las obligaciones entre los órganos ambientales municipal, estatal y federal (que en principio deberían actuar de forma coordinada y complementaria), lo que acaba creando sobre posición de responsabilidades en la actuación de estas agencias, y todavía más frecuente, punto ciegos, puesto que ningún nivel gubernamental participara”

Diversos indicadores y prácticas de gestión, apuntan a que el actual gobierno estatal del *Partido dos Trabalhadores* (PT) del estado de Pará, está reorganizando las funciones y objetivos de la SECTAM, de cara a una mayor eficiencia y eficacia en sus acciones. Las instituciones son producto también de diversas formas culturales. El orden social como las instituciones, surge – según Berger y Luckmann- de la producción permanente del ser humano. En este contexto, se analizan las circunstancias que motivaron a la población a establecerse en la región, la interacción cultural que tuvo lugar y la correspondiente actuación de las instituciones. Grupos religiosos como la *Pastoral da Juventude* se interpreta:

“Porque las personas que llegaron aquí, aunque con diferentes culturas, costumbres diferentes, esta gente sufrió un abandono expreso por parte del estado. Llegaron y se les entregaron tierras. Con ello las personas tenían la tierra, pero no tuvieron las condiciones para vivir de ella. Como consecuencia, las personas se juntaron, se justaron y agruparon para sobrevivir.”

2. Plan de Desarrollo Sostenible e hidroeléctrica de Belo Monte

El *Plano de Desenvolvimento Sustentavel* (PDRS) forma parte de una estrategia más amplia promovida por el Gobierno federal, que toma como referencia los instrumentos de planificación federales y especialmente el *Plan Amazonia Sustentável* (PAS). Este Plan se basa en la premisa de impulsar un “nuevo modelo de desarrollo para la Amazonia a partir de la valorización de las potencialidades naturales y socioculturales”. Para la realización de este plan, el gobierno del estado de Pará subdividió la región en 12 regiones de integración, incluyendo la Región Metropolitana de Belém, subdivisión que sirve de base para la descentralización administrativa

impulsada por el gobierno actual del *Partido dos Trabalhadores* (PT) en el estado. La decisión gubernamental de iniciar PDRS en la región de Xingu no es fortuita, sino que está estrechamente vinculada a la decisión gubernamental de iniciar las obras de construcción de la UHB. El PDRS comprende una serie de acciones estructuradoras para la región, como los programas impulsados por el gobierno federal el *Plano Plurianual 2004-2007* (PPA) y el proyecto “*Territórios da Cidadania*”^{vi} y el programa del gobierno del estado “*Pará Terra de Direitos*”, programas integrados dentro de la *Política Nacional de Desenvolvimento Regional* (PNDR) y que comprenden acciones conjuntas de diversos ministerios federales. Este Plan comprende una serie de acciones a diversas escalas que determinan la acción de las instituciones y los respectivos papeles que ejercen: nivel nacional, macro-regional, sub-regional e intra-urbano.

En la región de Xingu, los recursos económicos provienen del nivel sub-regional, mientras que la realización de estas acciones proviene de recursos especiales como los *Fundos de Desenvolvimento Regional do Nordeste e da Amazônia*. El PPA, del gobierno federal orienta la planificación de la gestión de la administración pública durante cuatro años, estando en vigor el periodo comprendido entre los años 2003 al 2007 y organizando programas para que sean alcanzados los objetivos centrales de la Orientación Estratégica del Gobierno.

Enmarcado dentro de estos programas se encuentra el proyecto de infraestructura central hidroeléctrica de Belo Monte, cuyo proyecto se remonta a mediados de la década de los años 70. En 1980, la empresa de participación estatal *Eletronorte*^{vii} propuso la construcción del Complejo Hidroeléctrico de Altamira, con la construcción de tres centrales con una capacidad total de 17,6 megavatios. Desde esta década, los diversos gobiernos han intentado iniciar las obras iniciándose una batalla técnica, jurídica política y socio ambiental sobre la viabilidad del proyecto. La construcción de la hidroeléctrica tiene un impacto directo sobre 3.500 familias, que comprende 2.000 familias de barrios de la ciudad de Altamira, 800 del área rural de la ciudad de Vitoria de Xingu, 400 *ribeirinhos*^{viii}, muchos de ellos pertenecientes a diferentes etnias indígenas, además de otras 1.400 familias que se encuentran amenazadas por la construcción. A estas cifras, hay que añadir varios miles de familias sufrirán un impacto indirecto por causa de las obras, el aumento de tráfico de camiones y maquinaria pesada por sus tierras de labranza.

3. Actores en la región de Xingu

La región está compuesta por una gran diversidad de actores sociales. Diversos autores (Velasquez; Boas, Schartzmann, 2006) constatan la existencia de cinco tipos de actores en la región de Xingu:

- Ganaderos, propietarios de grandes y medias explotaciones (tamaño superior a 2.500 ha, existiendo explotaciones de más de 50.000 ha. de extensión. La mayoría de los ganaderos desarrollan actividades agropecuarias, aunque a partir de denuncias también aparecen actividades ilegales como el *grilagem*^{ix}, trabajo esclavo y desforestación ilegal.

- Colonos. Se trata de pequeños agricultores que viven a partir de actividades ligadas a la agricultura de subsistencia. Las propiedades varían de 50 ha. (como media) a 100 ha., algunas de estas propiedades alcanzan las 300 ha.

- Colonos que no utilizan mano de obra externa. Se trata de productores rurales que desarrollan actividades asociadas a la cría de ganado es la especulación de tierras. La extensión de las propiedades varía entre 100 y 2.500 ha.

- Población *ribeirinha*, es poco numerosa y se localiza en las márgenes del río Xingú y de otros menores como los ríos Iriri, Curuará. Viven en las reservas del río Iriri, del Riozinho do Anfrísio y en las áreas de la *Estación Ecológica Terra do Meio* y en el *Parque Nacional da Serra do Pardo*.

- Población indígena: vive básicamente en las nueve tierras indígenas, además de las tierras de los *kayapó*, en las márgenes del río Xingu.

Esta clasificación de carácter generalista ofrece una visión sobre los actores del área rural, sin especificar otros actores sociales y políticos. Otros autores y estudios (*Relatorio*, PDSBM, 2002), indican la existencia de otro tipo de actores sociales mas tradicionales y actuantes de la región y en los municipios, como: comunidades indígenas, ganaderos, empresas madereras, Iglesia católica, Iglesias evangélicas, sindicalismo rural, asociaciones de pequeños agricultores, ONGs ecológicas, empresariado urbano local y los militares). El informe incluye como actores más importantes: “los grandes propietarios de tierra, particularmente ganaderos, las empresas madereras y el *Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu* (MDTX)”. A estos actores, se puede añadir la *Fundação Viver, Preservar e Produzir* (FVPP). A partir de estas clasificaciones, se establece una tipología sobre los movimientos sociales como actores de cambio (Cuadro 2):

- *Movimento Pro-Belo Monte e Desenvolvimento Sustentável da região do Xingu*. Surge a partir del movimiento en contra de la construcción de la UHB. El movimiento tiene como elemento coordinador el *Comitê Pró-Belo Monte*, compuesto por unas 170 entidades. Desde su creación se han realizado diversas manifestaciones y acciones. Entre las reivindicaciones está la retomada de estudios de impacto para la construcción de la central hidroeléctrica, la elaboración de una política para el sector forestal, el asfaltado de las carreteras federales, la conservación de las carreteras vecinales, el diseño urbano racional socio-económico, y la ordenación agraria.

- *Movimiento Xingu vivo para Sempre*. Los orígenes de este movimiento se remontan a mediados de la década de los años 80 a partir del “*I Encontro de Povos Indígenas*” (Altamira) y con la primera propuesta de construcción de la hidroeléctrica. Desde esta década, el movimiento ha tenido fases de movilización dependiendo de los proyectos y la retomada de construcción de la central hidroeléctrica. El actual momento de revitalización del movimiento se remonta a principios de 2008, con ocasión del encuentro “*Xingu Vivo para Sempre*”, con representantes de las poblaciones indígenas, *ribeirinhas*, inudtria extractiva, agricultores familiares, habitantes de la ciudad, movimientos sociales y Organizaciones No Gubernamentales de la Cuenca del río Xingu, para discutir y evaluar el proyecto de construcción de la hidroeléctrica. El movimiento está formado por unas 60 entidades y asociaciones de la sociedad civil.

- El movimiento de Mujeres aparece a principios de la década de los años 90. Está compuesto por el *Movimento de Mulheres Campo Cidade*, (MMTACC), *Movimento de Mulheres Maria Maria* (MMM), Instituto Feminista para la Democracia, *Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense*.

- *Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra* (MST), representa un amplio movimiento a nivel federal con importante implantación y movilizaciones en el estado de Pará. El Movimiento está vinculado a otros movimientos sociales, como el *Movimento Nacional de Direitos Humanos* (MNDH).

	Posicionamiento frente a la Central hidroeléctrica (UHB)
--	--

ACTORES	TIPOLOGIA	A favor	Contra	Sin posicionamiento claro
Institucionales	Políticos	Gobierno federal		UFPA Universidade Federal do Pará
		Gobierno estado de Pará		UEPA Universidade estatal do Pará
				Gobierno municipal
		IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais) (dirección)	IBAMA (técnicos)	
		FUNAI (Fundação Nacional do Índio)	FUNAI (sectores)	
		AMUT Associação Municípios da Transamazônica		
		CONDESSA Consortio pelo Desenvolvimento Sustentável BR 163		
Semi-institucionales	Políticos (autarquías)			Instituto Teológico Altamira
	Políticos		STR Sindicato Trabalhadores Rurais	
			SINTEPP Sindicato Educadores do Pará	
			FETAGRI Federação Trabalhadores Agricultura Altamira	
			Sindicato Trabalhadores Industrias Urbanas	
	Sociales		CPT Comissão Pastoral da Terra	
			CEBs Comunidades Eclesiais de Base	
			Pastoral da Juventude	
			Iglesias Evangélicas	
			CNBB Conferencia Nacional Bispos Brasil	
Extra-institucionales	Políticos		Movimento Xingu Vivo (compuesto de 140 entidades)	
			FVPP Fundação Viver Produzir e Preservar	
		Movimento Pro-Belo Monte e Desenvolvimento Sustentável da região do Xingu (compuesto por 170 entidades)		
	Económicos	Associações diversas de empresarios		
		AIMAT (Associação de Indústrias Madeireiras da		

		Transamazônica)		
		Sindicato de Indústrias Madeireiras do Alto Xingu (SINBAX)		
		Associação Comercial, Industrial e Agropastoril de Altamira (ACIAPA)		
		Fórum Regional de Desenvolvimento Econômico e Socioambiental da Transamazônica e Xingu (FORT Xingu)		
	Sociales		IPAM Instituto Pesquisa Ambiental da Amazônia	
			Amigos da Terra	
			FDHDS Fórum Direitos Humanos Dorothy Stang	
			MMTA-CC Movimento Mulheres trabalhadoras	
			AIMA Associação Indígena Moradores Altamira	
			FPA Fórum Popular Altamira	
			MST. Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra	

Fuente: elaboración propia

Cuadro 2. Actores entrevistados y su posición frente a la UHB

Respecto a las redes socio-políticas, se constata la existencia de la siguientes redes formales: *Grupo Trabalho Amazonico* (GTA), el *Fórum da Amazônia Oriental* (FAOR) y la *Recepara*, esta última de carácter educativo^x.

Prácticamente todos los actores defienden posiciones difíciles de consensuar, aunque el diálogo esta abierto entre algunos de ellos respecto a las compensaciones y gestión de los recursos económicos destinados a los programas sociales, de reasentamiento y al desarrollo sostenible de la región, mientras que otros actores no aceptan ningún tipo de acuerdo, llamando a la lucha activa. (Cuadro 3).

MOVIMIENTO SOCIAL	NUMERO DE ENTIDADES	ARGUMENTOS CENTRALES	ESTRATEGIA DE ACCIÓN	METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN Entrevistas semi-estructuradas
<i>Movimento Pro-Belo Monte e</i>	170 aprox.	“La construcción de la represa no es una solución definitiva a	Condicionada /	Associação Comercial, Industrial e Agropastoril de Altamira (ACIAPA)

<i>Desenvolviment o Sustentável da região do Xingu</i>		los problemas de la región, pero al menos deberá amenizar los problemas y dar un impulso a la economía regional”.	Indiscutible	Fórum Regional de Desenvolvimento Econômico e Socioambiental da Transamazônica e Xingu (FORT Xingu)
<i>Movimiento Xingu vivo para Sempre</i>	90 aprox. (6/5/10) ^{xi}	“La catástrofe ambiental anunciada para el Río Xingu, en Amazonía – la construcción de la gran hidroeléctrica del “Belo Monte”	Indiscutible/ Discutible	
		“No aceptamos la hidroeléctrica de Belo Monte porque entendemos que a central solo traerá mas destrucción para la región. (...) mas empresas, mas latifundios, mas invasiones de tierras ilegales, mas conflictos”	Rechazo / conflicto	Representante grupo indígena Kayapó

Fuente: elaboración propia

Cuadro 3. Movimientos sociales y análisis metodológico

4. Actitud y estrategias institucionales

4.1. Acción institucional

En este escrito se entiende por acción institucional, la acción instrumental y estratégica emprendida por las instituciones y entidades de la sociedad civil, estableciéndose en los niveles federal, estatal, regional y local. A nivel federal, la colaboración entre el IBAMA, la policía federal y la *Força Nacional de Segurança*, dio inicio en 2008 a la operación “*Arco de fogo*”, la cual tenía como objetivo combatir la explotación ilegal de madera, así como también desenmascarar grupos de exterminio y el tráfico de drogas. Para ello fueron clausuradas y multadas varias empresas y aserradoras ilegales en la región de Xingu y en otras regiones amazónicas^{xii}. Estas medidas de fiscalización y control necesarias desembocaron en una ola de protestas de grupos de empresarios y de trabajadores desempleados de las empresas clausuradas en diversos municipios de la región que tan solo disminuyeron con el envío urgente de tropas especiales de la Policía Federal. La reacción de la sociedad civil organizada, grupos ecologistas, movimientos sociales se ha mostrado crítica frente a esta operación gubernamental. En el gobierno local, el Secretario de administración del gobierno municipal de Altamira:

“No concuerdo con la operación *Arco de fogo* porque hirió la dignidad de las personas de aquí. El INCRA nunca fue eficiente y eficaz. Te doy un salario mínimo, comida y te llegó para aquí para morir. Antes que nada es necesario realizar una preparación, con asistencia técnica, para que usted pueda producir”.

Frente a las críticas recibidas por los agentes sociales, el gobierno puso en práctica a comienzos de 2009 la operación “*Arco verde*”, que tiene como objetivo ofrecer alternativas técnicas sostenibles y de capacitación para la explotación racional de los recursos naturales. En el municipio de Altamira existen oficinas y representación de los órganos federales y estatales especializados en cuestión agraria y medioambiental. Entre estos el *Instituto Nacional de Reforma Agrária* (INCRA), el *Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais*

Renováveis (IBAMA), labor de los cuales es cuestionada por los actores sociales. En el estudio de Barbosa y Rocha (2003, p.72), se destaca:

“Los sucesivos gobiernos municipales evitan colaborar con el órgano en la contención de las acciones ilegales sobre los recursos naturales, pues las actividades madereras, pecuarias y la extracción de minerales son muy rentables, promueven la circulación de dinero en la región en general, empleo y renta”.

A nivel del estado de Pará, la *Secretaria Integração Regional* (SEIR) participa en el *Grupo de Trabalho Interministerial* (GTI). Estos órganos gubernamentales impulsan la implementación del PDRS a partir de un proceso de consultas públicas. El proceso comprende la elaboración de un diagnóstico y un pronóstico de gestión, además de consultas públicas en los principales municipios de la región. Las consultas levantaron grandes expectativas entre la sociedad civil, especialmente en los aspectos de desarrollo sostenible y la reforma agraria de la región, como lo manifiesta la *Pastoral de Juventude*:

“Un instrumento político que comience a articularse en todo el Brasil en cooperación con la *Via Campesina*, y trabaje en este proceso que es la *Via*, se está construyendo en el país. Desarrollo sostenible, la reforma agraria del MST o el MAB^{xiii}, en la cuestión de los afectados por la represas, trabajo de base y nosotros somos en la Consulta Popular, un instrumento político de la *Via Campesina*.”

En las consultas realizadas durante el mes de febrero de 2009, se discutieron diversos temas en grupos de trabajo y el propio PDRS, estableciendo una serie de prioridades de acción. La participación de la sociedad civil en estas consultas ha sido desigual, dependiendo del municipio y de las temáticas abordadas, apareciendo el proyecto de la UHB de Belo Monte como el más conflictivo. La finalidad del PDRS ha sido establecer unas líneas de desarrollo para su concreción en políticas públicas para la región, aunque es evidente que un aspecto que ha preocupado a la sociedad civil y a la población en general es el referente a la construcción e impacto de la UHB. A nivel local, actores semi-institucionales como la *Pastoral da Juventude*, cuestionan la forma en que fue llevada a cabo la operación policial gubernamental:

“Porque tuvo lugar la operación *Arco do Fogo*, el Estado llegó de forma represiva. El proceso simplemente paro, sin ningún tipo de política compensatoria ni nada. En la región, las ciudades próximas a Altamira pararon su actividad económica. Frente a esta situación se hace necesario pensar otras formas de regularizar el proceso de extracción de madera, puesto que estas empresas son importantes aquí y no podemos olvidarlas.”

El Sindicato de educadores, (SINTEPP) las críticas se extienden incluso al papel y función de instituciones como el IBAMA: “Nosotros estamos discutiendo la cuestión de la operación” *Arco de fogo*”. Vino el IBAMA y dijo que a partir de hoy no podemos seguir haciendo esto o aquello. Está prohibido quemar. Pero, ¿qué hacer pues?”. Más concisas son las críticas realizadas por los actores económicos (AIMAT):

“El IBAMA no está aquí como productor de multas. Esta institución no está aquí para reprender, sino para enseñar y educar. Sin embargo, esto no tiene lugar. Tenemos el ejemplo de la operación *Arco de Fogo* y *Guardiões da Amazônia*, que sólo se iniciaron para reprender. Nosotros tenemos propuestas propias.”

Según los empresarios: “Ellos nunca van a acabar con la ilegalidad, si ellos primeramente no se legalizan y lo hacen cooperando con nosotros”. Extendiéndose las críticas hasta el gobierno federal y estatal: “Desde que el PT asumió el poder, se metió y movió tantas cosas que no logró solucionar nada. En la actualidad sólo existe una palabra: “prohibición”. Debería estar prohibido prohibir. Absolutamente todo aquí esta prohibido y nadie llega con soluciones”.

4.2. Acción estratégica orientada al “éxito”

La acción estratégica se basa en que la racionalidad de un actor esta dirigida a procurar realizar

sus objetivos llevando en consideración a otros actores. En la región estudiada se manifiesta especialmente en el trabajo en red y en la búsqueda del consenso entre diversos actores.

Entre las *autarquías*, el INCRA coopera a nivel regional con la sociedad civil y entidades empresariales como la Comisión Ejecutiva del Plano para el Cultivo del Cacao (CEPLAC), y el *Instituto Empresa de Assistência Técnica* (EMATER), con el objetivo de implementar la reforma agraria. El *Programa Nacional de Incentivo a Agricultura Familiar* (PRONAF) aparece como determinante para la concesión de créditos:

“Nosotros cooperamos con los órganos e instituciones de la región como el EMATER y la CEPLAC, inclusive realizamos convenios en términos de asistencia técnica con la EMATER. Cooperamos con los bancos que son los agentes financiadores y el INCRA, que transfiere los recursos de estas entidades para la PRONAF. Para finalidades de crédito. Nuestra cooperación es muy intensa con las instituciones de la región, así como también con las organizaciones sociales los sindicatos y las asociaciones”.

La finalidad de esta acción es “la implantación de la reforma agraria en la región”. Similar es la acción de la *Fundação Nacional do Índio* (FUNAI), que participa de otras redes como el *Conselho Missionário Indigenista* (CIME) y declara: “Participamos en colaboración con todas las entidades”. Entre los actores semi-institucionales, la *Pastoral da Terra* (CPT) y los sindicatos colaboran regularmente con otros movimientos: “En el sur de Pará se encuentra, el *Movimento da Via campesina* (MBA), y el *Movimento dos Sem Terra*, o CIME, MAB, los movimientos de las mujeres, en Altamira también ya están algunos de ellos”. En el caso del sindicato de educadores de Pará (SINTEPP):

“Estamos vinculados con los movimientos sociales y trabajamos conjuntamente, aunque existan todas las diferencias y divergencias políticas y ideológicas, aglutinamos fuerzas junto con los movimientos sociales de aquí, trabajamos con el arzobispado de Xingu, el movimiento de mujeres, el movimiento negro, la Fundación *Viver Produzir e Preservar*, y también con la Universidad Federal”

El objetivo de la cooperación es la consecución de intereses comunes: “colaboramos con aquello que tenga intereses comunes a nosotros, nos situamos dentro de los movimientos sociales” (SINTEPP). Para la fundación *Viver Produzir e Preservar*, el objetivo final es la consolidación de la red: “La idea no es disponer de una estructura regional grande sino disponer de una red que tenga lazos fuertes, y por ello es necesario especializarse para tener lazos fuertes”. No obstante, las redes informales por sí solas no logran aglutinar de forma continuada a la sociedad civil, motivo por el cual se intenta institucionalizar el foro:

“En el nivel local y municipal, las entidades fundadas para el foro son con las que realizamos los debates: el sindicato, el movimiento de mujeres, la asociación radio comunitaria, que también fue creada por la fundación, la asociación de padres y la casa de la agricultura familiar.”

Agencias e instituciones federales como la FUNAI detectan insuficiencias en el poder municipal: “El nivel municipal, es débil, muy débil. No tiene alternativas. En la gestión municipal anterior se observaba mucho trabajo y empleo. Hoy en día, sólo veo desempleo. Muy débil”. Diagnóstico semejante procede de la agencia federal INCRA: “Pienso que se tendría que realizar una mejor cooperación con el gobierno del Estado, los alcaldes juntamente con el gobierno federal, porque es una región muy necesitada de infraestructura, además de ser una área territorial muy grande”.

El grupo de empresarios *Associação Comercial Industrial e Agropastoril* (ACIAPA) cuestiona el papel de vacío institucional:

“La dificultad mayor es no poder contar con el apoyo de instituciones como el INCRA, IBAMA, CEPLAC, DEMATER, EMBRAPA. No porque ellos no quieran ofrecer el apoyo, sino por causa del apoyo del gobierno federal que no estructura suficientemente el trabajo. El INCRA y el IBAMA poseen estructura, pero no ejecutan sus funciones”.

Desde el sector empresarial, la agencia federal INCRA ha sido la fuente de muchos problemas debido a su ineficacia:

“El INCRA en los últimos años paro con la regularización agraria. Ahora comenzó de nuevo en el municipio de Novo progreso. Allí tiene varias equipos trabajando y aquí en la región transamazónica, está previsto este año retomar la cuestión de la regularización agraria de la región, puesto que estaba parada desde hace ya un tiempo.”

Las *autarquías* como la FUNAI recelan del papel de “vaciado de atribuciones y competencias” por parte del gobierno, puesto que esta estrategia les sustrae capacidad operativa: “Cuanto más tiempo pasa en la FUNAI, esta institución está más debilitada. El gobierno federal quiere terminar con la FUNAI. No les interesó el tema de la salud, y más tarde fue la temática de la educación”.

Desde la sociedad civil la fundación FVPP, el papel y la función de las agencias de desarrollo estatales y federales son fuertemente cuestionadas:

“Todo el dinero invertido en la SUDAM, solamente en nuestra región daría para salvar la agricultura familiar de varias personas. Fueron millones de inversiones. ¿Por que? Porque el poder judicial decidió no condenar por razones que él mismo desconoce y necesitaba archivar los procesos. No tenía pruebas suficientes. En resumen, el patrimonio público está malgastado y nadie fue juzgado por los millones distribuidos de forma irregular”.

4.3. La acción estratégica: ¿cooperación institucional?

La cooperación institucional basada en el “individualismo metodológico” y en el “dilema de prisionero” analiza el juego en el que la cooperación de varios actores puede dejar a todos en mejor situación, aunque esto puede no ocurrir debido a la inseguridad que cada jugador tiene en relación al comportamiento del otro jugador, teniendo como resultado colectivo una pérdida para todos. De forma similar a otros estudios (Scholz et al, 2003), en la investigación en la región de Xingu se manifiesta la baja cooperación existente entre los diversos actores.

Desde la Secretaria de administración del gobierno local: “Vivimos en una sociedad en decadencia. Con inseguridad e ilegales”. Las *autarquías* (FUNAI) manifiestan una opinión similar:

“El mayor problema son nuestros políticos. A nivel municipal, es débil, débil. No ofrece alternativas. Nuestro gestor anterior generó mucho empleo. Nuestros políticos, senadores, diputados, son muy débiles” El sector empresarial representado por SINCORT se muestra crítico con los diferentes niveles de la acción gubernamental: “Si los gobiernos municipal, estatal y federal no comienzan a mirar por el pequeño productor, que es importantísimo en la coyuntura económica, el desarrollo esta comprometido”.

Desde el gobierno municipal se pretende que el *Plan Director* constituya un elemento aglutinador de la sociedad civil: “El Plan Director tiene que ser el carro que tira de la ciudadanía. La administración, cuanto más transparente, mejor. Tenemos intención de crear una oficina de reclamaciones para la ciudadanía” (Secretario Administración Ayuntamiento de Altamira).

La interacción entre la sociedad y las instituciones se manifiesta en el apoyo de una administración pública, como es el gobierno local, a las iniciativas estructuradas en la sociedad civil. Un ejemplo lo constituye el Consejo Municipal de Salud:

“La mayor dificultad es la propia visión de la gestión municipal” (...) “Es una gran lucha y conquista de los movimientos sociales (...) La dificultad es la gestión de la alcaldía. Porque ellos no asumen su papel. El poder municipal no reconoció la conferencia. Tuvimos que entrar con un pedido en el Tribunal de Justicia del estado. Después de ocho meses la secretaria municipal de salud asumió las directrices y recomendaciones del consejo de salud”.

Esta situación de falta de entendimiento mutuo entre el poder público y la sociedad civil organizada y de comunicaciones a diferentes niveles se repite en otros consejos municipales: “Los otros consejos no son bien vistos por el poder municipal. La gestión no gusta del papel fiscalizador de los consejos” (...) “Tenemos dificultades con el Consejo municipal de educación. No funciona y el gobierno municipal no tiene ningún interés en que funcione”.

Un problema importante aparece en la relación entre el sector económico y las entidades de la sociedad civil, especialmente las Organizaciones No Gubernamentales. Siguiendo a Habermas, aparecen discordancias en la acción social estratégica y comunicativa. En este sentido, los actores económicos no buscan realizar sus objetivos a partir de la consideración de otros actores, como tampoco orientan su acción al entendimiento mutuo, es decir en la armonización de sus acciones. Según la asociación empresarial AIMAT, las ONG están clasificadas entre ONGs del “bien” y ONGs del “mal”: Es difícil diferenciar las ONGs buenas o las malas de la región de Xingu. Es lo que las personas de aquí llamamos las ONG del bien y las ONG del mal. Por ejemplo *Greenpeace*. No estoy de acuerdo con la mayoría de las acciones que realiza. Aunque con algunas de ellas estoy de acuerdo”. Similares son las declaraciones de otro empresario: “Las ONG sólo son buenas para ellas mismas”, “Los empresarios no miran los beneficios que trae para la sociedad. El interés es ganar dinero. Pocos se preocupan de garantizar incentivos para el trabajador. Ofrecer condiciones. La base es la educación” Empresario de la *Associação das Industrias Madeireiras de Altamira* (AIMAT).

Como argumentación se estima que la ineficiencia política ha contribuido a esta situación, en la que las ONG han asumido el poder en la región (AIMAT):

“La interferencia de las “ONGs del mal”, por ejemplo, nuestros políticos no tienen conciencia política y sufrimos la presión de estas ONGs internacionales, que tienen un poder muy grande y que ejercen mucha influencia. Sabemos de ello. En cierta forma ha cambiado mucho, el clima cambió”

La acción comunicativa entre el gobierno (estatal y federal) y la sociedad aparece como un gran problema para el sector empresarial (AIMAT):

Desde que el PT ganó, se metió en tantas cosas que no encontró solución para nada. Hoy solamente aparece la palabra “prohibido”. Debería estar prohibido prohibir. Todo está prohibido y nadie tiene una solución.”

Esta falta de una acción comunicativa eficiente se manifiesta también desde la sociedad civil. El movimiento de mujeres:

“Hable del gobierno del estado y del estado de Pará, por lo menos es mi opinión, porque si yo fuera quien gobernara, evitaría que se metieran el gobierno federal sin mi presencia. El gobierno federal lo sabe bien. El diálogo es muy malo, el problema fue la primera cosa equivocada que el gobierno hizo, durante mucho tiempo fue eliminar y suspender los estudios de desarrollo. Ahora de nuevo, los quieren. Pero ¿quién contrata estos estudios?”

5. Construcción de la central hidroeléctrica Belo Monte (UHB): ¿definiciones comunes de situaciones?

El proyecto de construcción de la UHB constituye el gran reto de la región de Xingu. Todos los actores se muestran preocupados frente a esta gran infraestructura hidráulica, aunque con posiciones diametralmente opuestas. Las *autarquías* como el INCRA manifiestan falta de información sobre los impactos que comportará esta infraestructura:

“Mira, la cuestión de la hidroeléctrica, realmente pienso que sobre ello deberían hasta informar a otros órganos e instituciones como el INCRA. El área que comprende, para que las personas puedan desarrollar una política dirigida a estas áreas que van a ser inundadas. Nadie sabe, nunca transmitieron información para el INCRA. Ni de la extensión de la obra, ni del área que va a ser inundada, ni a quién va afectar, a cuántas familias afectará en total. Para que podamos trabajar sobre

estas bases o regularizar las familias, para que ellas tengan un tipo de indemnización”.

Actores semi-institucionales como el *Sindicato dos Trabalhadores Rurais* (STR) se muestran escépticos frente a la falta de información:

“La mayoría de la población no tiene información. Lo que saben es que la región se desarrollará, pero sobre los impactos no tienen conocimiento. En los debates que realizamos, junto con el Comité Xingu Vivo, intentamos demostrar lo que es bueno y lo que es malo sobre la construcción de la represa que tendrá para la región.”

A pesar de que las consultas públicas organizadas por el gobierno de estado de Pará, tiene como objetivo la deliberación democrática sobre las prioridades de la región, la sociedad civil y los movimientos sociales sostiene como punto central del debate la infraestructura y el impacto social y económico de la UHB. La *Fundação Viver Preservar e Produzir* (FVPP):

“La gente no quiere discutir el Plan de Desarrollo Regional. Lo que la gente quiere discutir es el complejo hidroeléctrico de Belo Monte. ¿De qué se trata? ¿De dónde viene? ¿Para dónde se dirige? El plan no tiene nada que ver con el complejo de Belo Monte. Estamos discutiendo el plan de desarrollo de la región desde hace más de veinte años. Por ello no precisamos discutirlo de nuevo, a pesar de todas nuestras diferencias con los empresarios y la diferentes tendencias”.

Los centros de educación pública, como son las universidades, tienen un papel decisivo para la mejora de las comunicaciones y la información entre los actores: “En la gestión pasada, el campus estuvo totalmente en contra. Ahora estamos discutiendo los dos puntos de vista y el papel de la universidad.” (Universidade Federal do Pará).

5.1. El desarrollo sostenible de la región: ¿armonización de planes de acción?

Aunque no es el objetivo principal de este estudio, el institucionalismo y específicamente las diferentes corrientes del Nuevo Institucionalismo, desde el punto de vista normativo, además de contribuir a la mejora y efectividad de las instituciones y en consecuencia a la confección de políticas públicas eficaces y eficientes, ha estado dirigido al desarrollo sostenible de la región.

La actitud de algunos actores es la de responsabilizar: “Si el resto del mundo quiere conservar la selva, tendrá que invertir masivamente aquí, dentro de la perspectiva que conversamos. Necesitamos realizar este tipo de cosas para que exista compatibilidad entre desarrollo y bienestar social” (Secretario Administración, Alcaldía de Altamira). La interpretación de *autarquías* como la FUNAI sobre las causas externas no es muy diferente que la del poder local:

“Altamira tiene problemas para el desarrollo. Observo otras regiones con incendios, desforestación de la selva, tala ilegal de árboles y no sucede nada. Se observa la falta de instituciones y organismos. En otros municipios, el alcalde y los diputados procuraran impulsar el desarrollo. Aquí no tenemos estas personas. Falta más política y hay mucho por hacer. El mayor problema son nuestros políticos.”

La cuestión agraria, especialmente la propiedad de las tierras, aparece como una de las causas principales que inciden en el desarrollo sostenible de la región. Los sindicatos rurales (STR) ven la cuestión agraria y la posesión de la tierra como la principal fuente de conflictos y de violencia. El papel poco efectivo de *autarquías* e instituciones y la voluntad de establecer mejores lazos de colaboración con las instituciones, como la *Secretaria Ejecutiva Estado de Agricultura* (SAGRI):

“Lo prioritario es la cuestión de la tierra, la conquista y la correspondiente legalización. La mejora de la educación, en el campo y la mejora de la economía de la producción respetando el medio ambiente. Por parte de la SEMA, IBAMA, INCRA autorizar y regularizar la tierra. Una colaboración con la SAGRI, para que se evite la desforestación.”

Aunque desde otra perspectiva, similar es la opinión de la *Associação Comercial Industrial Agropastoril de Altamira* (ACIAPA):

“El mayor problema de la región es la cuestión agraria, la titularidad de las tierras, ya que existen varios propietarios de tierra con más de 30 años, que ya la poseen de propiedad, pero no poseen la documentación que lo certifica, y en su mayoría son tierras productivas.”

Sin embargo, la misma asociación empresarial a la hora de realizar propuestas concretas no especifica qué significa desarrollo organizado: “Luchamos para el desarrollo sostenible de la región, por un desarrollo organizado.” No especifica, sin embargo, qué significa para estas organizaciones el desarrollo sostenible y organizado.

La interpretación de los movimientos sociales difiere de las anteriores al ampliar el concepto de desarrollo en aspectos como la agricultura familiar, la auto sustentación y la concienciación de la población. La Asociación de Pueblos Indígenas:

“La reivindicación más importante es la que está vinculada con la auto sustentabilidad y con la reforestación, porque nuestro territorio esta devastado. Las empresas y la gente han estado quitando toda la madera. La auto sustentabilidad dará continuidad, transformando un territorio para que las poblaciones indígenas puedan trabajar en el arte cultural y en el desarrollo.”

Desde los movimientos sociales las reivindicaciones y propuestas son similares, como la que realiza la Fundación *FVPP*:

“En los últimos años el reto es cómo desarrollar la Amazonia, cómo fortalecer y cómo consolidar la agricultura familiar, que es el foco más fuerte, considerando la dimensión de la región amazónica, la necesidad que tenemos en la Amazonia es la selva. Este es un debate que ha sido muy intenso sobre los modelos y propuestas dirigidas al incremento de las nuevas tecnologías para pensar una producción. La supervivencia de las personas también es una bandera de lucha muy fuerte.”

Como elemento común entre la sociedad civil organizada aparece el término de educación y concienciación para el desarrollo sostenible. La cultura política y la concienciación de la población son básicos para los grupos religiosos (*Pastoral da Terra*):

“Pienso que el mayor reto es concienciar sobre la realidad de las personas en nuestro país. En el contexto de las personas que viven en la región de la Amazonia. En la región Norte y en el estado de Para. La transamazónica es el gran reto que tenemos”

El Sindicato de educadores (SINTEPP) amplía esta demanda con la valoración profesional de los educadores:

“Nuestra reivindicación principal esta centrada para la educación, naturalmente, también se refiere a la valoración de los trabajadores, no estamos hablando solamente de la cuestión retributiva, y del reconocimiento profesional, sino también de la formación y la calificación, además de la salud e higiene en el trabajo. Esta es nuestra gran bandera”.

En forma de conclusiones

Aspectos históricos como la ausencia de las instituciones del estado o instituciones débiles, y aspectos culturales como la confluencia de diversas culturas, han marcado el desarrollo institucional de la región y paradójicamente favorecido el papel articulador de los movimientos sociales y la sociedad civil.

Desde la planificación de la UHB en la década de los años 80, la sociedad civil y los afectados se han mostrado contrarios a este proyecto. Tan solo diversos sectores, básicamente con intereses económicos, han apoyado abiertamente la UHB, aunque con el paso del tiempo han crecido las demandas de garantías de desarrollo para la región.

Instituciones y *autarquías* estatales y federales han mostrado diversas posturas –a menudo contradictorias- con el paso del tiempo. Los diversos gobiernos, según su posición en el

ejecutivo federal o estatal, han modificado sus posturas frente a la UHB, identificándose y potenciando el *Movimento Pro-Belo Monte e Desenvolvimento Sustentável da região do Xingu*. A partir del año 2003, el apoyo abierto del gobierno federal ha sido decisivo para el cambio de posiciones de algunos actores y *autarquías* de la región. Entre estos actores, también han aparecido contradicciones internas, como es el caso del *Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis* (IBAMA) o de la FUNAI. El informe oficial dió licencia para el inicio de la licitación para la obra, mientras que el equipo técnico afirmaba no poseer suficientes elementos para dar el visto bueno a la viabilidad ambiental. En la misma línea, se encuentran los informes de impacto ambiental, como el *Estudo de Impacto Ambiental* (EIA) y el *Relatório Impacto Ambiental* (Rima), encargados por el Ministerio de Medio Ambiente (MMA), han sido objeto de fuertes controversias, cuestionándose su imparcialidad y la falta de elementos suficientes para evaluar el coste ambiental y social de la UHB.

La acción racional está marcada por acciones que favorecen tan solo a un actor (acción instrumental), generalmente entre los actores de carácter económico. Aparece un bajo grado de armonización de los planes de acción, respecto a las alternativas de desarrollo sostenible, sobre la construcción de la central hidroeléctrica. Este hecho se repite entre los actores políticos, por un lado, en los niveles municipal, estatal y federal, y un importante sector de la sociedad civil, por otro. La construcción de la UHB aparece como uno de los puntos más conflictivos para el desarrollo de la región. A pesar de las diferencias existentes, las redes sociales constituyen intentos de los movimientos sociales y la sociedad civil para armonizar planes de acción sobre la base de situaciones comunes, en este caso, propuestas para el desarrollo sostenible de la región.

El punto de vista basado en el individualismo metodológico se detecta entre los agentes económicos principalmente de una postura de *free-rider*. Entre este tipo de actores, históricamente han desarrollado prácticas y vicios debido a la ausencia institucional estatal y federal, y que en parte han sido causantes de la actual situación de desastre ecológico debido la deforestación indiscriminada durante las últimas décadas, y en consecuencia de la falta de desarrollo sostenible en la región. Debido a los errores administrativos y en los informes ambientales, este sector comienza a desconfiar de las acciones gubernamentales, exigiendo informes más detallados de pronóstico para el desarrollo regional.

Bibliografía

- Anaya, J.; Rolnik, R. Situación de la población afectada por el megaproyecto de la represa de Belo Monte, estado de Pará, Brasil”, en: http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/BM%20Rel%20ONU%20versao%20final.pdf (consulta 05/05/10).
- Andrews, Ch. (2005). “Implicações Teóricas do Novo Institucionalismo: Uma Abordagem Habermasiana”, Dados, Revista de Ciências Sociais, 48, (2), p.271-299
- Apprendini, K. y Nuijten, M. (2002). “El papel de las instituciones contextos locales”, Revista de la CEPAL, (76), p.71-88
- Aragón, L. (2003). Ha futuro para o desenvolvimento sustentável da Amazônia? Belém: UNAMAZ/SCA.
- Barbosa, C. y Rocha, C. (2003). “Altamira: recursos naturais e sociedade ameaçados pela ineficiência estatal”, Tono, F. y Kaimowitz, D. (org.), Municípios e gestão florestal na Amazônia. Natal.
- Becker, B. (2005). “Geopolítica da Amazônia”, Estudos Avançados, 19, (53), p.71-86.
- Berger, P. y Luckmann, Th. (1988). La construcción social de la realidad. Barcelona: Herder.
- Berger, P., Berger, B. y Kellner, H. (1979). Un mundo sin hogar (modernización y conciencia). Santander: Sal

Terrae.

- Brabo, I. (2007). Sociedade civil de Altamira: uma história de participação popular na política de meio ambiente. Dissertação de Mestrado. Belém: UFPA.
- Brito, D. de (1998). A SUDAM e a crise institucional do desenvolvimento na Amazônia. Paper do NAEA, n.96, Belém.
- Carvalho, D. (2005). "Globalização, federalismo regional e o desempenho macroeconômico da Amazônia nos anos 90", Carvalho, D., F. (org.). Ensaio Seleccionados sobre a Economia de Amazônia nos Anos 90, (1), p. 11-48
- Castro, E. y Hebette, J. (org.) (1989). Na trilha dos grandes projetos: Modernização e Conflito na Amazônia. Cadernos NAEA, Belém: UFPA.
- Castro, E.; Moura, E.; Sá Maia, M. (org.) (1995). Industrialização e Grandes Projetos. Desorganização e Reorganização do espaço. Belém: Editora: UFPA.
- Chesnais, F. (1996). A mundialização do Capital. São Paulo: Xauá Editora.
- Costa, F. (1992). Ecologismo e questão agrária na Amazônia. Belém: UFPA.
- Dobbin, F. (1994). Cultural Models of Organization. The Social Construction of Rational Organizing Principles, Crane, D. (Ed.) (1994). The Sociology of Culture. Oxford: Blackwell, p. 117-153
- Glaser, B.; Strauss, A.L. (1967). Discovery of grounded theory. Chicago: Aldine.
- Glaser, B. (1992). Basics of grounded theory analysis. Sociology Press, Mill Valley.
- Governo do Estado do Pará (2007). Estado do Pará: Diagnóstico das Regiões de Integração. Belém.
- Habermas, J. (1984). Teoría de la Acción Comunicativa Madrid: Taurus.
- Magalhães, S., Britto, R. y Castro, E., (org) (1996). Energia na Amazônia. Belém: UFPA/Numa, MPEG, Unamaz, UFPA/Naea.
- Hall, P. y Taylor, R. (1996). "Political Science an the Three New Institutionalism", Political Studies, (XLIV), p.936-957
- March, J. y Olsen, J. (1984). "The new institutionalism: organizational factors in political life", American Political Science Review, (78), p.734-749
- Movimento Desenvolvimento Transamazônica e Xingu (2001). [SOS Xingu: Um chamamento ao bom senso contra o represamento de rios na Amazônia](#). 5/07/2001. Altamira.
- Ministério de Meio Ambiente (2007). Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável (SDS). ZEE: Gestão do Território com a Participação da Sociedade. Brasília DF.
- MDTX (2001). SOS Xingu – Um chamamento ao bom senso contra o represamento de rios na Amazônia, MDTX, Altamira, 25.07.2001,
- <http://www.mabnacional.org.br/site/index.html>> [Consulta 03.02.2003]
- Ministério do Meio Ambiente (2003). Amazônia sustentável. Proposta metodológica e subsídios para a elaboração do programa de desenvolvimento sustentável para a Amazônia, Brasília Ministerio de Meio Ambiente (2005). Instrumentos Econômicos para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia: experiências e visões. Brasília.
- Mitchel, C. (1983). "Case and situation analysis", Sociological Review, 31 (2), Oxford: Basil Blackwell.
- Pereira Prates, A.A. (2000). "Organização e Instituição no Novo Institucionalismo", Teoria & Sociedade, n. 5, p. 123-146
- Pinto, L. (1996). "O custo ecologico das hidrelétricas", Magalhães, S., Brito. C. y Castro, E. (org.), Entropia na Amazônia. Belém: UFPA/Museu Emilio Goeldi.
- Plano de Desenvolvimento Sustentável de Belo Monte (PDSBM). (2002), Belém.
- Pont, Josep (2009). "Eixo político-institucional", Plano Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingú. Belém:

SEIR, p. 285-215

- Pont, Josep (2009). Planificación Territorial en la Amazonia oriental: de los modelos teóricos al diagnóstico. Papers do NAEA, n. 244. Belém.
- Pont, Josep (2010). Planificación Territorial en la Amazonia oriental: del diagnóstico a la implementación. Papers do NAEA, n. 245. Belém.
- Scholz, I.; D. Dräger; I. Floer; C. Neher; J. Unger (2003). Handlungsspielräume zivilgesellschaftlicher Gruppen und Chancen für kooperative Umweltpolitik in Amazonien. Darstellung anhand des Staudamms von Belo Monte und der Bundesstraße BR-163, Bonn: DIE.
- Velasquez, C., Vilas Boas, A. y Schwartzman, S. (2006). “Desafio para a gestão ambiental integrada em território de fronteira agrícola no oeste do Pará”, Revista Administração Pública, 40 (6), p.1061-1075
- Vianna, A. (1989). Hidrelétricas e meio ambiente: informações básicas sobre o ambientalismo oficial e o setor elétrico no Brasil. Rio de Janeiro: Cedi.

NOTAS

- i Agradezco los comentarios y sugerencias editoriales aportados por los referees de la revista para la mejora del escrito.
- ii Proyecto financiado por la Secretaria de Integración Regional (SEIR) del gobierno de Pará.
- iii Como dato indicativo, la mayor central hidroeléctrica de Europa, Alqueva, en Portugal, inunda una extensión de 250 Km².
- iv Afectará directamente a varios municipios de la región y a diversas poblaciones indígenas (11 grupos), y los correspondientes ecosistemas. La principal característica que diferencia este plano, lo constituye el conflicto social originado por la construcción de la central hidroeléctrica con una inversión aproximada de unos 30 billones de RS (aproximadamente unos 17.000 millones de \$ USA), según estimativas 2010. Por su enorme impacto ambiental, social y económico, tendrá repercusiones estratégicas en la región y en todo el país.
- v Región que comprende diez municipios, con una población de 293.088 habitantes y una superficie de 250.791,94 Km² (*Instituto Brasileiro Geografia Estatística*, 2007) y una densidad de 1,23 hab/km².
- vi El programa se extiende a 60 territorios por todo el país, participando 19 Ministerios federales.
- vii Empresa *Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A, ELETRONORTE*, sociedad anónima de economía mixta.
- viii Nombre como se conoce a la población que vive y trabaja al margen de los ríos.
- ix Apropiación indebida de tierras publicas a través de la falsificación de documentos.
- x La mayoría de Organizaciones No Gubernamentales de la región forma parte de redes nacionales como el *Forum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento* (FBOMS).
- xi Sobre el total de organizaciones participantes del movimiento, véase: “Situación de la población afectada por el megaproyecto de la represa de Belo Monte, estado de Pará, Brasil”, en: http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/BM%20Rel%20ONU%20versao%20final.pdf (consulta 05/05/10).
- xii Tan solo en la región de Xingu, fueron detenidas 19 personas y aprehendidos 39.000 m³ de madera cortada de forma ilegal. En el municipio de Tailândia, era destruidos 107 hornos para la producción de carbón vegetal y en Altamira fueron confiscadas 18.500 Ha. de bosques ya destruidos.
- xiii Se refiere al: *Movimento dos Atingidos por Barragens*, (Movimiento de afectados por la grandes represas) fundado em 1989, há realizado varios congresos internacionales en los países de América Latina <http://www.mabnacional.org.br/> (Consulta 20/02/10)